

Методические рекомендации

«Особенности практического применения проектного подхода во взаимодействии органов местного самоуправления и СОНКО»

Авторы: Трегубов Борис Аркадьевич, директор Центра стратегических разработок Агентства регионального экономического развития, кандидат философских наук, доцент; Игнатьев Алексей Юрьевич, директор по программной работе и развитию Агентства регионального экономического развития

Методические рекомендации подготовлены в рамках проекта Агентства регионального экономического развития «Проектное управление как инструмент повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления Калининградской области и некоммерческих неправительственных организаций в решении социальных проблем местного сообщества». Проект реализуется в регионе при финансовой поддержке Министерства по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области.

В настоящее время муниципалитеты Калининградской области наряду с использованием стратегического и программно-целевого подходов, оптимизацией процессного управления, все более активно внедряют проектную деятельность в свою работу. Некоторые муниципальные образования довольно успешно участвуют своими проектами в различных всероссийских конкурсах, а также в трансграничных проектах, что позволяет им привлечь дополнительные финансовые ресурсы, иногда весьма значительные, ориентированные на решение ключевых проблем муниципалитета и развитие местного сообщества.

Так, например, органы местной власти Гурьевска, Зеленоградска, Светлогорска, Советска и Гусева стали в 2018 году победителями Всероссийского конкурса по созданию комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях на реализацию проектов благоустройства на основе пожеланий и предложений самих жителей. В результате эти органы местной власти получают из федерального бюджета от 50 до 80 млн. рублей на реализации представленных проектов.

Определенная часть СОНКО (17,4% от их общего количества) также уже приобрела некоторый опыт подготовки и реализации проектов, не только в рамках ежегодных региональных конкурсов, проводимых различными государственными органами исполнительной власти, но и во всероссийских конкурсах. Это позволило им в 2017 году привлечь более 8 млн. руб. на свою деятельность из федерального и областного бюджетов, а также иных источников без учета средств местного бюджета и достичь при этом максимальной четкости и прозрачности при исполнении проектов: фактически измеримые результаты, персонализация ответственности, мотивирование наиболее эффективных участников, возможность участия специалистов высокого уровня сразу в нескольких проектах, снижение неопределенности за счет управления рисками проектов.

Вместе с тем, следует различать эпизодическую подготовку отдельных проектов органами местного самоуправления и СОНКО и использование проектного подхода как неотъемлемого элемента системы управления в их совместной деятельности. В этом смысле под **проектным подходом** будем понимать формирование взаимодействия органов местного самоуправления и СОНКО в виде отдельных и в то же время связанных между собой проектов, характеризующихся своими целями, задачами, ресурсами, проектными командами и ограничениями по времени. И что особенно важно, ориентированных при этом на реализацию приоритетов стратегий и программ (планов) развития муниципальных образований как документов, отражающих интересы и потребности местных сообществ.

Однако, следует отметить, что проектный подход в указанном выше контексте практически не используется в ходе взаимодействия органов местной власти и СОНКО при разработке документов стратегического планирования. Их взаимодействие, как правило, ограничивается уровнем *отдельных мероприятий*¹ в социальной сфере. И причиной тому целый комплекс взаимосвязанных проблем. Здесь и нехватка специалистов, обладающих ключевыми компетенциями в сфере проектного управления у обоих участников взаимодействия, и отсутствие необходимой мотивации, а также навыков эффективной коммуникации, организационной и информационной поддержки проектной деятельности и т.д. Следует заметить, что эта ситуация во многом характерна и для регионального уровня.

¹ См. различие между мероприятием и проектом: Москвина А. Ю. Особенности социального проектирования для участия в конкурсах региональных субсидий (на примере СЗФО). – СПб.: ЦРНО, 2014, с. 26 – 27.

В то же время, бесспорно, что применение проектного подхода позволяет обеспечить достижение совместно согласованных целей органами местной власти и СОНКО при минимизации сроков, повысить эффективность их взаимодействия, используемых ими ресурсов, обеспечить прозрачность, обоснованность и своевременность принимаемых решений в социальной сфере. В результате может существенно расшириться диапазон взаимного доверия и ответственности участников проектной деятельности, при одновременном вовлечении местного сообщества в формирование качественно новой системы управления муниципальным образованием, повышения устойчивости его развития.

Очевидно, что реализация проектного подхода в сфере взаимодействия органов местного самоуправления и СОНКО сталкивается с объективными трудностями и проблемами. И основная из них связана с тем, что еще *институционально* не отстроена проектно-ориентированная *система* взаимодействия региональных органов власти и СОНКО. Разумеется, еще более остро эта проблема проявляется на муниципальном уровне. Поэтому важнейшим условием практического применения проектного подхода в деятельности органов государственного и муниципального управления, в том числе в сфере их взаимодействия с СОНКО – это процесс его институционализации в регионе по следующим направлениям:

1. Разработка унифицированной нормативно-правовой и методической базы проектного управления в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, в том числе в сфере их взаимодействия с СОНКО.

Способствовать решению данной задачи может разработка и принятие Правительством Калининградской области методических рекомендаций об основах организации и использования проектного управления в муниципальных образованиях, в том числе в сфере их взаимодействия с СОНКО через грантовую поддержку и обеспечение их доступа к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг.

Разумеется, такой документ должен быть подготовлен с учетом Методических рекомендаций по внедрению проектного управления, утвержденных Министерством экономического развития РФ, и действующих профессиональных стандартов по проектной деятельности. Одновременно на муниципальном уровне должна быть создана необходимая нормативная база по внедрению проектного управления, с учетом мотивации и оплаты труда его участников, а также применения проектной деятельности в сфере взаимодействия с СОНКО.

При этом в квалификационные требования, применяемые в ходе аттестации государственных и муниципальных служащих, должны быть

внесены изменения, направленные на оценку их компетенций в вопросах проектного управления, с учетом коммуникативных навыков и ориентации на взаимодействие с инициаторами общественных и проектных инициатив.

В этой связи, в правовые акты и методические рекомендации, регулирующие порядок оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления было бы целесообразно включить показатели проектной деятельности, в том числе в сфере взаимодействия с СОНКО, а результаты совместной проектной деятельности учитывать при оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления.

Предлагаемый подход было бы уместно распространить и на оценку эффективности деятельности СОНКО при принятии органами государственной власти и местного самоуправления правовых актов по различным формам их поддержки.

2. Организационная отстройка системы взаимодействия между государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в сфере совместной проектной деятельности с СОНКО.

Реализация этой задачи может осуществляться путем создания регионального проектного офиса, ориентированного на организационную и методическую поддержку проектной деятельности в муниципальных образованиях, в том числе, в сфере взаимодействия между органами государственного и муниципального управления и СОНКО. Вместе с тем, могут создаваться межмуниципальные и муниципальные органы проектного управления на базе существующих или создаваемых институтов развития муниципальных образований. Вполне возможно, что апробацию проектного управления и совместной проектной деятельности с СОНКО можно было бы провести на площадке «пилотных» муниципалитетов. В дальнейшем опыт этих муниципалитетов по адаптации системы муниципального управления к совместной проектной деятельности позволит распространить успешные практики по его внедрению на другие муниципальные образования региона.

С другой стороны, организационная отстройка системы взаимодействия между органами власти и СОНКО в сфере проектного управления может быть развернута на основе формирования и поддержки деятельности ресурсных центров по поддержке НКО, в том числе, за счет грантодателей различных организационно-правовых форм. В частности, это направление институционализации проектной деятельности может быть включено в региональные и муниципальные программы (подпрограммы),

ориентированные на повышение эффективности государственного и муниципального управления, а также развитие гражданского общества.

3. Формирование ключевых компетенций у государственных и муниципальных служащих, руководителей и работников СОНКО в сфере проектной деятельности и их взаимодействия друг с другом.

Вся система кадрового резерва, конкурсных процедур отбора, аттестации, переподготовки и обучения кадров, оценки и продвижения государственных и муниципальных служащих должна быть ориентирована на освоение современных управленческих технологий, в том числе в сфере совместной проектной деятельности с СОНКО и другими общественными организациями. Одновременно в этом направлении органами власти должна осуществляться поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования руководителей и работников СОНКО.

В этой связи, средства на обучение, предусмотренные региональными государственными программами «Эффективное государственное управление» и «Развитие гражданского общества», должны быть ориентированы не только на приобретение ключевых компетенций в соответствии с профессиональными стандартами проектного управления, но и на освоение знаний и навыков *совместной* проектной деятельности как государственными и муниципальными служащими, так и руководителями и работниками СОНКО.

Для решения этой сложной и многоплановой задачи целесообразна поддержка не только со стороны органов власти, экспертного сообщества, профильных консалтинговых компаний, но и со стороны специализированных учебных заведений по организации курсов совместного обучения и профессиональной переподготовки основных участников проектной деятельности. При этом процесс обучения должен предполагать разработку и аккредитацию образовательных программ, соответствующих уже существующим профессиональным стандартам проектного управления, с учетом их ориентации на совместную подготовку проектов представителями органов государственного и муниципального управления и СОНКО. В результате на выходе могут быть не только совместно разработанные проекты, но и проектные команды, общая проектная культура и ценности.

Совместно разработанные в рамках обучения проекты, в свою очередь, могли бы быть представлены на различных коммуникационных площадках взаимодействия власти и общества для публичного обсуждения. По результатам состоявшихся обсуждений, проекты, получившие одобрение,

могут быть рекомендованы для включения в региональные и муниципальные программы.

4. Создание единой информационной системы управления проектами на региональном и муниципальном уровнях, включающей взаимодействие с СОНКО.

Информационная система управления проектами должна быть развернута как в органах исполнительной власти региона, так и на муниципальном уровне, а также обеспечить их взаимосвязь. На такой единой информационной платформе должен существовать функционал, которой позволяет формировать портфель проектов, документооборот, осуществлять календарное и бюджетное планирование, осуществлять мониторинг проектной деятельности органами государственного и муниципального управления, в том числе совместно с СОНКО.

Создание такой информационной системы позволит формировать сводную отчетность, станет основой для определения качества работы в проектной деятельности ее участников, обеспечить открытость и обратную связь с населением и институтами гражданского общества.

Очевидно, что представленные направления институционализации применения проектного подхода в деятельности органов государственного и муниципального управления, в том числе в сфере их взаимодействия с СОНКО, отнюдь не исчерпывают диапазон существующих здесь проблем и возможные варианты их решения. Поэтому сам процесс институционализации необходимо готовить и внедрять как сложный и многоуровневый Проект, состоящий, по сути дела, из портфеля взаимосвязанных проектов, а окончательные решения по каждому элементу институциональной системы принимать после отработки на пилотных проектах.

Институционализация проектной деятельности может стать мощным ресурсом качественного обновления существующей системы управления регионом и вовлечения в этот процесс институтов гражданского общества. И, несомненно, это направление деятельности должно найти соответствующее отражение в региональных и муниципальных программах, ориентированных на повышение эффективности государственного и муниципального управления и формирования нового качества их взаимодействия с гражданским обществом.

Здесь представлен лишь стартовый пакет предложений по созданию необходимых условий для применения проектного подхода в деятельности органов государственного и муниципального управления, в том числе в

сфере их взаимодействия с СОНКО. Этот пакет рекомендаций будет пополняться на сайтах проекта (www.projects39.ru) и Агентства регионального экономического развития (www.kaliningard-rda.org) по мере накопления практического опыта участников совместной проектной деятельности.

Вместе с тем, следует отметить, что в различных регионах России за последние годы уже накоплен весомый опыт по внедрению и использованию проектного подхода в деятельности СОНКО во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, что нашло свое отражение в литературе, научных статьях, материалах конференций, на интернет-ресурсах ориентированных на поддержку СОНКО, а также в методических рекомендациях, подготовленных как органами власти, так и различными исследовательскими центрами.

Перечень и краткая информация об имеющихся источниках по данному вопросу приведены в приложении.

Литература

1. Москвина А. Ю. Особенности социального проектирования для участия в конкурсах региональных субсидий (на примере СЗФО). – СПб.: ЦРНО, 2014.

Данное методическое пособие посвящено вопросам социального проектирования и этапам написания проектной заявки с учетом специальных требований, предъявляемых к проектам в рамках региональных конкурсов государственных субсидий для социально ориентированных некоммерческих организаций. Пособие рассчитано, прежде всего, на специалистов СО НКО, не имевших ранее опыта привлечения бюджетных средств, а также тех, кто хочет повысить результативность участия в конкурсах субсидий.

2. Практики фандрайзинга в регионах России. Под редакцией: Москвиной А. Ю. Сборник кейсов — СПб, 2013. – 129 с.

Данный сборник включает в себя семь кейсов — описаний технологий привлечения средств на социальные цели некоммерческими организациями в различных регионах России. Каждый кейс сопровождается полным пакетом юридических документов, необходимых для оформления описанной акции привлечения средств, а также комментарием юриста и аудитора. Сборник адресован руководителям, фандрайзерам, бухгалтерам и другим специалистам некоммерческих организаций, которые заинтересованы в привлечении средств на социальные проекты и хотят повысить свой профессионализм в сфере фандрайзинга

3. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия: Практическое пособие / Под ред. А.Е. Шадрина, М.: Агентство социальной информации, 2010. – 508 с.

Пособие посвящено практическому опыту развития механизмов социального партнерства и межсекторного взаимодействия, успешно реализуемых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В сборнике изложен опыт работы фондов целевого капитала и фондов местного сообщества, описаны успешные модели деятельности в области благотворительности и добровольчества, а также социального предпринимательства. Пособие адресовано представителям органов

государственной власти и местного самоуправления, организаций гражданского общества и социально ответственного бизнеса.

4. Прихожан, И.А. Управление социальным проектом: практикум для некоммерческих организаций / Волгогр. ин-т гражданского общества, Центр гражданского образования. - Волгоград: Принт, 2009. - 232 с.

Данное издание представляет собой практическое пособие по управлению социальным проектом для некоммерческих организаций. В работе рассматриваются вопросы социального проектирования в системе взаимодействия органов государственной/муниципальной власти и гражданских объединений, технология и техника социального проектирования, вопросы управления социальным проектом, особенности бухгалтерского учета в некоммерческом секторе. Практикум включает в себя контрольные вопросы, задания, презентации отдельных тем, словарь, список литературы. Практикум адресован руководителям и активистам общественных объединений, заинтересованным сотрудникам государственных и муниципальных органов власти.

Статьи

1. Воронина Л.И., Неркарян А.С. Взаимодействие некоммерческих организаций с органами местного самоуправления: состояние и перспективы развития (См. электронный ресурс: elar.urfu.ru/bitstream/10995/46704/1/klo_2017_179.pdf).

Авторами статьи обоснованы условия для взаимодействия органов местного самоуправления и некоммерческих организаций, являющихся одним из элементов гражданского общества. Выявлены основные факторы, негативно влияющие на характер взаимодействия органов местного самоуправления и некоммерческих организаций. Разработаны рекомендации по совершенствованию этого взаимодействия.

2. Шевченко Н.В., В.М. Захаров. Практика взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций (на примере Белгородской области. 2016 (См. электронный ресурс <https://cyberleninka.ru/article/n/praktika-vzaimodeystviya-organov-vlasti-i-nekommercheskih-organizatsiy-na-primere-belgorodskoy-oblasti>).

В статье представлены основные направления взаимодействия некоммерческих организаций с органами власти Белгородской области и формирование рекомендаций по их совершенствованию. По результатам исследования авторов статьи выявлены основные факторы, оказывающие негативное влияние на взаимодействие НКО с органами власти; предложены рекомендации по совершенствованию взаимодействия некоммерческих организаций с органами государственной власти на региональном уровне.

3. Филина М.А. К вопросу о принципах взаимодействия органов местного самоуправления и некоммерческих организаций. Сибирский юридический вестник. 2011. № 11.

В статье ставятся вопросы о взаимодействии ОМСУ и НКО в общественно-политической жизни местных сообществ.

Материалы конференций

1. Материалы к IX Всероссийской конференции «Межсекторное взаимодействие в социальной сфере». М., 2016 (См. электронный ресурс: <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/3247>)

Здесь можно ознакомиться с современными тенденциями межсекторного взаимодействия, а также методическими материалами и успешными практиками привлечения СОНКО к оказанию услуг в социальной сфере. В конференции приняли участие представители Минэкономразвития России, Минфина России, Минтруда России, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Высшей школы экономики, Общественной Палаты Российской Федерации, ведущих российских некоммерческих организаций, а также руководители и специалисты органов власти из 70 субъектов Российской Федерации.

2. VII Всероссийская конференция «Межсекторное взаимодействие в социальной сфере». Сборник лучших практик: СО НКО – поставщики услуг и получатели поддержки. Москва. 2014. - 247с. (См. электронный ресурс: <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/941>).

Представляемый читателям сборник посвящен практическому опыту развития механизмов социального партнерства и межсекторного взаимодействия, успешно реализуемых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образования. Представленные материалы будут полезны всем сторонам социального партнерства — представителям органов

государственной власти и местного самоуправления, гражданского общества, социально ответственного бизнеса.

3. VI Всероссийская конференция «Межсекторное взаимодействие в социальной сфере» 9–10 декабря 2013 года. Аналитические материалы М., 2013 (См. электронный ресурс: http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/analit_sbornik.pdf).

В представленном сборнике анализируется опыт внедрения в межсекторных проектах современных управленческих подходов, таких, например, как управление, ориентированное на результат. Сборник также содержит аннотированный обзор интернет-ресурсов по вопросам развития социально ориентированных некоммерческих организаций. Одной из главных задач в работе над сборником было не только дать обзор современных тенденций межсекторного взаимодействия, но и стать методическим и практическим пособием для специалистов, работающих в социальной сфере.

Интернет-ресурсы ориентированные на поддержку СО НКО

<http://www.nko.economy.gov.ru>

Портал единой автоматизированной информационной системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, созданной с целью повышения уровня информационного обеспечения деятельности органов государственной власти в области реализации государственной политики по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций на федеральном и региональном уровнях. Данная АИС является информационным ресурсом Минэкономразвития России. В открытом доступе размещены аналитические и методические материалы, книги, публикации, созданные в рамках мероприятий по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций.

<http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/socorientnoncomorg/index>

Раздел сайта министерства экономического развития Российской Федерации, посвященный поддержке социально ориентированных НКО, деятельности министерства, направленной на содействие развитию социального партнерства, институтов гражданского общества,

благотворительности и добровольчества. Здесь же размещены методические материалы, принятые или находящиеся в разработке нормативные правовые акты, информационные и аналитические материалы, касающиеся реализации Федерального закона «О некоммерческих организациях» с изменениями от 10.08 2018 года.

<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/doc20120823>

Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций от 23.08.2012г.

<http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/region39>

Раздел сайта официального интернет - портала государственной системы правовой информации, размещающего нормативно-правовые акты органов государственной власти Калининградской области, в том числе закон Калининградской области от 26 декабря 2014 года № 384 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций и о внесении изменения в закон калининградской области "о порядке управления и распоряжения государственной собственностью калининградской области" (в ред. Законов Калининградской области от 21.10.2015 n 463, от 17.06.2016 n 541, от 19.12.2016 n 24, от 05.07.2017 n 86, от 31.05.2018 n 180).

<https://social.gov39.ru/ministerstvo/activities/koordsovet-po-dostupu-sonko-k-bs/>

Раздел сайта министерства социальной политики Калининградской области, посвященный вопросам обеспечения поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению Калининградской области.

https://nko39.ru/razdel_nko/dokumenty.php

Раздел сайта некоммерческие организации Калининградской области, посвященный системе государственной поддержки деятельности СО НКО, В данном разделе содержится информация о порядке и результатах проведения

региональных конкурсов социальных проектов СОНКО. Здесь же размещены «Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по содействию органам местного самоуправления в организации поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на муниципальном уровне»

<https://nko39.ru/konkurs/konkurs-dlya-sonko-v-2017-godu.html>

Раздел сайта некоммерческие организации Калининградской области, на котором размещены «Методические материалы для участия в конкурсном отборе социально ориентированных некоммерческих организаций области для предоставления субсидий из бюджета Калининградской области в 2017 году» от 08.02.2017

Информационно-аналитические интернет-ресурсы третьего сектора

<https://opr.f.ru/1449/2133/2552/2561/>

Сайт Общественной палаты РФ, посвященный лучшим практикам государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в различных регионах России

<http://op-kaliningrad.ru/index.php/2012-04-11-09-48-48>

Раздел сайта Общественной палаты Калининградской области, посвященный деятельности некоммерческих организаций и лучшим практикам их государственной поддержки.

<https://президентскиегранты.рф/>

На сайте Фонда президентских грантов размещены приоритетные направления проведения конкурсов среди некоммерческих организаций, перечень конкурсной документации, методические рекомендации и онлайн-курсы по подготовке проектов, итоги конкурсов и информация о проектах, которые получили грантовую поддержку.

<http://www.portal-nko.ru/>

Общероссийская база НКО (около 12 тыс. организаций) с возможностью поиска по названиям и по направлениям деятельности; информация по вопросам регистрации, налогообложения, отчетности и ликвидации НКО; лекции и

презентации для НКО; образцы документов: устав, формы отчетности, договоры и акты, протоколы, гарантийные письма, библиотека; база грантодателей (около 50 фондов).

<http://www.asi.org.ru/>

Сайт Агентства социальной информации (АСИ), крупнейшего информагентства, специализирующегося на информационной поддержке гражданских инициатив. АСИ – одна из ведущих экспертных организаций в области развития третьего сектора в России.